

Komentář k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. Pst 1/2009 - 389, Dělnická strana II

Skutkový stav

V období let 2007 a 2009 se mezi politické strany těšící se značné popularitě a zájmu médií dostala i Dělnická strana. V uvedené době se konaly veřejné akce, kterých se účastnili její členové. Obsah těchto akcí byl většinou spojen s propagací extremistických ideologií vesměs fašistické, nacistické či neonacistické národy. Vedení Dělnické strany, ač opakovaně zdůrazňovalo osobní a individuální charakter účasti svých členů a představitelů na těchto akcích, se nikdy od obsahu těchto akcí nedistancovalo, ba naopak je adorovalo nebo je přímo či nepřímo podporovalo. Některé z těchto akcí se proměnily v ozbrojené a násilné konflikty, zpravidla mezi členy a sympatizanty DS na straně jedné a jejich odpůrci či „nepřáteli“ na straně druhé, přičemž nejvýraznější z nich byla tzv. „bitva o Janov.“

Dělnická strana, jakožto politická strana, uváděla jak na svých internetových stránkách, tak ve svých tištěných letácích a materiálech programová prohlášení, jejichž společným jmenovatelem byla mimo jiné touha přiznat příslušníkům jedné národnosti – české – více práv, nežli příslušníkům národností jiných. Mezi tato privilegia mělo patřit výsadní postavení v řízeních o přiznání veřejné podpory, v politice zaměstnanosti a dalších sférách. Další skupinu programových bodů tvořily body brojící proti nejrůznějším menšinovým skupinám obyvatelstva – bezdomovcům, homosexuálům, příslušníkům cizích kultur apod.

Z předložených důkazů měl také soud za prokázané, že mnoho představitelů, členů, sympatizantů či hostů Dělnické strany v minulosti bylo nebo je členy různých hnutí (např. Národního odporu), u nichž panuje odborný konsensus ohledně jejich zaměření na potlačování práv a svobod občanů, odstranění demokratických a právních principů ve státě anebo ohledně jejich rasistického, xenofobního, populistického a homofobního charakteru. Během jednání bylo také prokázáno, že strana ideologicky vychází i navazuje na německý nacionální socialismus, spolupracuje s neonacistickými hnutími a na svých akcích poskytuje prostor osobám s podobnými názory a zájmy.

Dělnická strana také začala do oblastí, které byly dle jejího názoru nejvíce postiženy „problémy“, k jejichž odstranění se ve svých politických vyjádřeních zavázala, vysílat vlastní speciální jednotky – ochranné sbory, tedy skupinky svých členů a sympatizantů, kteří hlídkovali po okolí a dohlíželi na veřejný pořádek. Jejich působení bylo nejen značně kontroverzní, ale působilo přesný opak a vyvolávalo sociální napětí.

Argumentace soudu

Záměrně vynechám popis dokazování a průběhu dokazování. Je samozřejmě možné formulovat kritiku argumentace jak soudu, tak Dělnické strany. Z důvodu, že by se tato kritika pohybovala pouze v neuchopitelné rovině *úhlu pohledu*, zabývejme se nyní samotným ratiem rozhodnutí. Vzhledem k výše uvedenému prokazatelnému spojení mezi extremistickými skupinami a Dělnickou stranou se NSS zabýval především pěti základními otázkami:

1. Nevztahuje se na řízení překážka věci rozsouzené vzhledem ke staršímu rozhodnutí NSS?
2. Je jednání DS protiprávní?
3. Je protiprávní jednání jednotlivých členů této strany straně přičitatelné?
4. Představuje činnost DS bezprostřední ohrožení demokratického právního státu?
5. Je rozpuštění DS adekvátním řešením situace?

Ad 1) soud uzavřel, že „*Zamítavé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o návrhu na rozpuštění politické strany nevyklučuje budoucí podání jiného návrhu na rozpuštění stejné politické strany. V novém řízení nelze posuzovat již dříve projednaná skutková tvrzení a důkazy, ale ve vztahu k novému kontextu není vyloučeno projednat a vyhodnotit i tvrzení týkající se činnosti politické strany před nabytím právní moci původního rozhodnutí. Existence nových důvodů nebo skutečností, které navrhovatel nemohl bez svého zavinění uplatnit v původním řízení, má vést k návrhu na obnovu řízení [§ 11, § 114 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], nikoliv k novému návrhu na rozpuštění politické strany.*“ Zde je důležité zmínit i problematiku tzv. „bitvy o Janov“, která spadá datem svého konání pod rozsudek *Dělnická strana I.* Ačkoliv soud nehodnotil konání této akce či jednání členů DS na této akci, musel přihlédnout k tomu, že její odkaz je ve straně stále živý a účastníci této „bitvy“ jsou ve straně heroizováni a jejich jednání oslavováno. Stejně tak uvedl, že je potřeba nahlížet na problematiku akcí dělnické strany v celém jejím rozsahu a je potřeba vzít v potaz i skutečnosti, které by se mohly pro věc zdát na první pohled irelevantní. Zde specifikuje především nutnost přihlédnout k faktu, že DS se od těchto akcí, byť konaných v minulosti, opět nikdy veřejně nedistancovala a ani její současné chování nenaznačovalo, že by směřovala ke změně ve svém přístupu.

Ad 2) soud uvedl: „*Protiprávnost činnosti politické strany ve smyslu § 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, nemůže zpravidla spočívat jen v její kritice ústavního a právního pořádku státu ani v kontroverzních a vyhraněných projevech týkajících se různých společenských jevů. O protiprávnost ve smyslu citovaného ustanovení se však již může jednat, pokud politická strana překročí popsané meze, vychází z totalitní ideologie a ve své činnosti*

vyzývá a podněcuje k násilí.“ Soud dále uvedl, že jedním z hlavních provinění DS je, že se svými aktivitami snažila nahradit státní orgány či vykonávala jejich funkce, a to bez jakkoliv nabytého mandátu. Mezi tyto snahy lze zařadit i aktivní snahu o násilné řešení problémových situací na místech, kde se konaly jednotlivé akce a vysílání vlastních jednotek do vytipovaných „problémových“ lokalit.

Ad 3) Soud s odkazem na zahraniční judikaturu dovodil, že politickou stranu je možné spojit i s jednáním páchaným jejími členy či příznivci, a to za předpokladu, že strana toto jednání neodsuzuje či jej přímo schvaluje a/nebo považuje za žádoucí: „*Politické straně lze přičíst nejen projevy, které deklaruje jako oficiální, ale i jednání a projevy jejích představitelů, je-li zřejmé, že je činí v kontextu stranické činnosti, a dále i projevy a jednání jejích členů, příp. i nečlenů, mají-li souvislost s činností strany (např. s jejím shromážděním) a ze shody s programovou orientací a činností strany i z dalších okolností (např. opakovaná spolupráce) je zřejmé, že politická strana akceptuje tyto projevy jako své vlastní.*“ Tento argument je klíčovým bodem celého rozhodnutí, neboť jasně deklaruje očividný fakt: strany se navenek neprezentují jen tiskovinami, nýbrž i projevy svých představitelů, členů a sympatizantů. Upozornil také, že přístup DS k akcím, které se konaly buď pod její záštitou nebo s její spoluprací, byl dvojaký: shromáždění především řečnického charakteru byla zpravidla organizována přímo DS, zřejmě v úvaze, že případný postih jedinců účastnících se této akce je omezený z důvodu ochrany práva na svobodu projevu a svobodu sdružování; naopak v případě, že hrozila oprávněná obava z excesů účastníků shromáždění či pochodu, byla organizace takové akce „papírově“ přenechána fyzické osobě, aby nebylo možno ukázat na přímé propojení s DS.

Ad 4) soud rozhodl, že „*Bezprostřednost rizika ohrožení demokracie jako podmínka pro vyhovění návrhu na rozpuštění politické strany může nastat i tehdy, pokud je strana schopna třeba jen na lokální úrovni účinně destabilizovat institucionální a právní systém a zejména když tak činí opakovaně. Bezprostřednost rizika může souviset i se schopností politické strany poskytnout organizační platformu jinak roztráštěným extremistickým subjektům a uskutečňovat a legitimizovat jejich cíle.*“ Takto odkázal na body uvedené výše. Doplňme, že požadavek, který je nejlépe vyjádřen v angličtině jako *clear and present danger*, je zejména v Americe chápán jako hlavní podmínka pro uplatnění práva na omezení svobody projevu a/nebo shromáždění. NSS tak uvádí jednu z možných definic této podmínky, resp. uvádí příklad situace, kterou již za naplnění této podmínky považuje.

Ad 5) soud zvažoval, zda-li rozpuštění DS je optimálním řešením situace, tedy hlavně zda-li se nejedná o řešení příliš přísné či nežádoucí. Na pomyslné misce vah byla sociální a politická

práva a svobody na straně DS a svobody jí napadaných občanů na straně druhé. Přitom soud dospěl k názoru, že „*Dělnická strana [se] zaštiťovala svobodou projevu a právem sdružovacím především proto, aby mohla směřovat k omezení základních lidských práv a svobod jí napadaných sociálních skupin. Historie přitom ukazuje, i na příkladu německého nacionálního socialismu, že vůle většiny představující zvláště vůči menšině se nakonec obrací proti všem.*“ Popsal také svoji předtuchu o znovuzrození DS coby nové politické strany skrze své příznivce a členy. Ohradil se však proti námitce zbytečnosti rozpuštění strany. Argumentaci můžeme parafrázovat tak, že rozhodnutí soudu není ve věci rozpuštění politické strany jen pouhým právním úkonem,

Diskuze argumentů soudu

Jak vidno, NSS se ve svém rozhodování musel především vypořádat s otázkami, kde začínají a kde končí práva politické strany. Těmito „právy“ je poté třeba rozumět především právo na svobodu projevu a právo na sdružování. Kvalita rozhodnutí, příp. argumentů soudu, následně záleží na rigoróznosti a úhlu pohledu kritika. Pokusme se nyní podívat na některé argumenty soudu a zároveň vznést možné protiargumenty.

Analyzujme nejprve první důležité hodnocení soudu: „*Protiprávnost činnosti politické strany ... nemůže zpravidla spočívat jen v její kritice ústavního a právního pořádku státu ani v kontroverzních a vyhraněných projevech týkajících se různých společenských jevů. O protiprávnost ... se však již může jednat, pokud politická strana překročí popsané meze, vychází z totalitní ideologie a ve své činnosti vyzývá a podněcuje k násilí.*“ Problémem uvedeného názoru je, že se na můj vkus pohybuje na příliš tenkém podkladu. Nejvyšší správní soud sice ve svém rozhodnutí velice obsáhle popisuje, proč právě ta ideologie, kterou zastávají příznivci DS, je totalitní, avšak otázka, kdo bude do budoucna definovat totalitní ideologii, zůstává otevřená a je jen na zvážení soudu, jak se k ní v budoucnu postaví. Pokud se např. příznivci strany Zelených pustí do násilných akcí proti znečišťovatelům životního prostředí, bude možné zakázat Stranu Zelených? Člověk s bujnou fantazií by nepochybně dokázal vymyslet mnoho důvodů, proč by bylo možné zakázat i jiné politické strany. V tomto smyslu mě napadá otázka týkající se aktuálně proběhlé (nebo probíhající?) vládní krize. Z úst politiků zazněly názory, že politická strana Věci veřejné (strana údajně vytvořená za účelem ovládnutí politiky komerčními zájmy) by měla být zrušena. Měl by návrh šanci na úspěch či nikoliv? Odpověď na tuto otázku je nejasná už díky nejasné dikci ustanovení § 4 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Je nepochybné, že toto ustanovení se dá, s trochou nadsázky, vztáhnout na libovolnou politickou stranu vlivu většího než malého. Rozhodnutí soudu ve věci DS II přitom vyvolává pocit, že zrušení politické strany je trestem přichystaným pouze proti největším hříšníkům, kteří bezohledně a až buransky

vystupují na veřejnosti. Tento přístup je ovšem značně nebezpečný. Přijmeme-li O. W. Holmesovu teorii práva a její *bad man's perspective* tezi¹, lze předpokládat, že zastánci extremistických a totalitních režimů vymění kožené bundy za saka s kravatou a zbrousí své výroky, aniž by se jejich skutečné záměry změnily.

S názorem soudu ohledně přičitatelnosti aktivit členů strany straně samotné je situace o dost složitější. Soud zde formuluje názor, že schovává-li se strana za individuální charakter činů svých členů (aby zakryla své skutečné cíle), není možné takové chování hodnotit jinak, nežli jako alibismus a výmluvu. Problémem zůstává, že jak přístup DS, tak přístup soudu je zneužitelný. V případě DS jsme viděli extrémní případ zneužití této možnosti zrušenou stranou. V budoucnu se ovšem můžeme dočkat situace, kdy osobní činy jednoho člena strany mohou být meritem návrhu na zrušení celé politické strany (za předpokladu, že by návrh byl podán vládnoucí stranou účelově, zejm. s cílem zlikvidovat opozici či konkurenci).

K otázce posouzení bezprostřednosti hrozby pro společnost, resp. pro demokratické zřízení, bych pouze dodal následující: pravidlo *clear and present danger*² či *imminent lawless action*³ je v západních právních kulturách chápáno jako výjimka z obecného pravidla ochrany práva na svobodu projevu. Jako každá výjimka musí i tato být vykládána restriktivně. Z pohledu značně rigorózního a konzervativního je argumentace Nejvyššího správního soudu poněkud problematická. Naráží na dvě překážky: 1) slova neohrožují⁴, ohrožují pouze činy a každý má právo se svobodně rozhodnout, zda-li rozvrátí demokratické zřízení ČR či nikoliv; 2) samotné vytvoření platformy pro organizaci extremistů není s to samo o sobě rozvrátit či destabilizovat institucionální a právní systém. V odst. 644 soud popisuje, cituji „Příklad „bitvy o Janov“ ukázal, že tato strana je schopna ... motivovat nezanedbatelné síly k násilí...“ Dále rozvádí heroizování účasti členů DS a kritiku ozbrojených příznivců. Není však chybou ba ani prohřeškem politické strany, že dokáže motivovat jakékoliv síly. Motivace a navádění k násilí je záležitostí, kterou by se mělo zabývat trestní a nikoliv správní právo a argument soudu, že na masových akcích je odpovědnost

1 Právo dle Holmese poznáme jen tak, že se na něj budeme dívat pohledem „zloducha“; člověka, jemuž záleží jen na materiálním výsledku jeho jednání a toto jednání není omezeno svědomím ani náboženstvím (např. „*neukradl jsem tužku; pouze ležela na stole a já jsem ji sebral s úmyslem ji vrátit majiteli*“). Viz: HOLMES, Oliver Wendell. The Path of the Law. Harvard Law Review. 1897, X, s. 457.

2 Tento termín použil, snad shodou okolností, také O. W. Holmes coby soudce US Supreme Court v případě *Charles T. Schenck v. United States*, 249 U.S. 47

3 *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444, 447 (U.S. 1969)

4 Tamtéž: „*The Court upheld the statute on the ground that, without more, 'advocating' violent means to effect political and economic change involves such danger to the security of the State that the State may outlaw it. Cf. Fiske v. Kansas*, 274 U.S. 380 (1927). *But Whitney has been thoroughly discredited by later decisions. See Dennis v. United States*, 341 U.S. 494, at 507 (1951). *These later decisions have fashioned the principle that the constitutional guarantees of free speech and free press do not permit a State to forbid or proscribe advocacy of the use of force or of law violation except where such advocacy is directed to inciting or producing imminent lawless action and is likely to incite or produce such action.*“

jednotlivců fakticky omezená, je pro věc naprosto irelevantní. Politické kolbiště je zde od toho, aby politici bojovali argumenty. Dělnická strana svým značně populistickým programem dokázala oslovit velké množství příznivců. Není její chybou, že její protivníci ji v tomto klání nebyli schopni porazit a nedokázali davy uklidnit a není ani její chybou, že policejní a silové složky státu nebyly s to výtržníky potrestat. Text odůvodnění totiž fakticky spadá na všechny strany s potenciálem vytvořit si dav zapálených organizovaných stoupenců.

Osobní názor autora

Ačkoliv předchozí text mohl vyznít kriticky, považuji rozhodnutí soudu za velmi kvalitní a precizní. Soud se skvěle vypořádal se všemi protiargumenty a v jeho rozhodnutí jsou obsaženy i další skutečnosti, které nemusejí být na první pohled patrné. Například napsal jsem-li, že odůvodnění soudu v otázce bezprostřednosti hrozby není zcela přesvědčivé, neznamená to, že bezprostřední ohrožení demokracie v tomto případě neexistovalo. Existovalo. Navíc jsem si jistý, že důvod jeho existence měl soud při psaní odůvodnění na mysli, avšak tento v množství textu poněkud zanikl. Pokusím se jej proto zrekonstruovat v čisté formě: DS nejen disponovala údernou silou, ale – a to je nejdůležitější – opakovaně prokázala, že je ochotna ji úmyslně využít ke svému prospěchu. Tato „úderná síla“ navíc nebyla namířena jen proti osobám, proti kterým směřoval politický program DS či rasové předsudky jejích členů, ale proti odpůrcům DS všeobecně. Dá se nade vše pochybnost zkonstatovat, že po jedné až dvou akcích podobného rozsahu jako byla „bitva o Janov“ měla být faktická síla Dělnické strany známá jejím představitelům a tito měli nakládání s ní omezit, případně se této moci sami zřící či jinak dát najevo svůj úmysl této síly nezneužívat⁵. Dělnická strana naopak opakovaně prokázala ochotu použít svůj vliv k vytvoření totalitní společnosti a odstranění demokratických principů ve státě. Tím, jak by stoupenci dělnické strany postupně silou ovládali své okolí, mohli by mít voliči ze členů a stoupenců DS takový strach, že by jejich svobodné myšlení mohlo být narušeno. Tím mohlo dojít k omezení pluralitní společnosti v míře škodlivé pro chod demokratického právního státu. Politické strany nemohou získat většinu ve volbách tak, že voliče ostatních stran zastraší nebo zlikvidují.

DS tedy fakticky měla možnost poznat sílu svých stoupenců a následně směřovala ji použít k silové eliminaci svých odpůrců. Pointu se pokusím demonstrovat na následujícím příkladu: Řekněme, že v chemické laboratoři vyrábějící kosmetiku dojde nešťastnou náhodou k chemické reakci, jejímž produktem je velké množství nitroglycerinu. Pokud zaměstnanci o této skutečnosti informují úřady a budou se snažit o šetrnou likvidaci nebezpečné látky, jedná se o jinou situaci, než

⁵ Jednání představitelů DS a potažmo strany celé mohlo nejen podněcovat ostatní, ale dalo se i předpokládat či bylo evidentní, že by k protiprávním činům došlo.

kdyby se rozhodli výbušninu dopravit před budovu parlamentu a začali si diktovat podmínky, za kterých ji neodpálí. V obou dvou případech je evidentní náhodná a snad i nechtěná geneze potenciálně ničivé síly, avšak rozdíl je v přístupu aktérů k ní.

Rozhodnutí je ovšem důležité i z jiných pohledů. Především deklaruje povinnost státu zasáhnout proti bezprávnému stavu či jednání i tehdy, kdy se faktická účinnost takového zásahu blíží nule. Rozhodnutí tak nabývá i symbolického významu (nutno podotknout, že symbolického, avšak mučednického významu nabývá rozhodnutí v řadách příznivců DS).

Nyní bych se ovšem vrátil k Janovu a k akcím, jenž by měly časově spadat do rozsudku Dělnická strana I⁶. Jestliže soud psal, že musí posuzovat situace v celém časovém kontextu, je oprávněné použít stejný postup i na přístup soudu samotného. Rozhodnutí ve věci Dělnická strana II je tak nutno posuzovat i v kontextu prvního rozhodnutí. Zde bych upozornil na drobný problém: rozsudek Dělnická strana je i mezi studenty právnických fakult s trochou nadsázky označován jako „*obrázkový manuál*“. Je namístě položit si otázku, zda-li se soud během svého prvního rozhodování příliš nevzdálil od své role arbitra a nenapsal pro vládu „*manuál ke zrušení dělnické strany*“ zakrytý obalem soudního výroku. To by totiž fakticky znamenalo porušení *rovnosti zbraní* a celého práva na spravedlivý proces garantovaného Listinou.

Závěrem

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci návrhu na zrušení Dělnické strany bude beze sporu časem prověřeno coby milník moderní české justice. Jen málokdy se na scéně objeví rozhodnutí, které by bylo zároveň nejen právním dokumentem, ale zároveň manifestem hodnot a principů, na nichž je postavena Česká republika. Ve svém komentáři jsem se snažil podívat na rozsudek *sine ira et studio* a pokusil jsem se vyhledat úskalí, kterými je rozhodnutí díky této své povaze zatěžkáno, případně problémy, které by mohly v budoucnosti s jeho využitím nastat. Zejména jsem se pokusil podívat na věc optikou *zlodušskou*, tedy optikou člověka toužícího rozhodnutí zneužít ve svůj prospěch – ať už ze strany zástupce strany navržené ke zrušení, nebo ze strany navrhovatelské.

Při analýze jednotlivých ustanovení zákonů, která umožňují rozpuštění politické strany, jsem si vybavil jednu z lekcí prof. Leslie Burtonové na této fakultě. Během této lekce nás upozornila na *nemastná-neslaná* slova (orig. *wishy-washy words*), která se často objevují v ustanoveních zákonů. Mezi tyto slova zařadila například termíny jako *adekvátní*, *dostačující*, *přiměřený*, ale také *dobré mravy* a *dobrá víra*, tedy jednoduše slova, jejichž vnitřní význam je do značné míry subjektivní.

6 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. Pst 1/2008 - 66

Zároveň se vyjádřila, že evropskou doktrínu právních vět nechápe, neboť pouze fakticky dochází k nahrazení *nemastných-neslaných slov* za *nemastné-neslané věty*. Nemohu ji nedat za pravdu. Jak vidno, i odůvodnění psané v sebelepší dobré víře může být z pohledu *zloducha* zneužito. Vystává tudíž otázka, zda-li by nebylo vhodné psát rozhodnutí ve věcech týkajících se omezování základních práv a svobod formou *case-law*, tedy psát rozhodnutí tak, aby z nich nebylo možné jednoduše vyrobit právní věty k aureolou závaznosti, ale aby pouze poskytovaly prostor ke komparaci nových případů se starými (samozřejmě i s právním odůvodněním). Tento svůj elaborát bych tak zakončil (pro dnešní právní doktrínu) kacířskou myšlenkou, že osobní přesvědčení dobrého člověka o tom, že koná správnou věc, by mělo mít přednost před právní jistotou *zloducha*.